



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1
CS
-2009F57



Follow-up audit of the Office of the Correctional Investigator

A report by the
Public Service Commission of Canada

October 2009

Canada



Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-125/2009
ISBN 978-1-100-50114-7

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented
by the Public Service Commission of Canada, 2009



Follow-up audit of the Office of the Correctional Investigator

A report by the
Public Service Commission of Canada

October 2009

*All of the audit work in this report was conducted in accordance
with the legislative mandate and audit policies of the
Public Service Commission of Canada.*

Table of Contents

Summary	3
Introduction	4
Focus of the follow-up audit	5
Observations	5
Staffing practices have improved	5
A monitoring approach is in place	7
The Office of the Correctional Investigator's human resources plan is aligned with operational requirements	8
Conclusion	9
The Public Service Commission has removed remedial measures	10
About the follow-up audit	11
Glossary	14





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115511420>

Summary

1. The role of the Correctional Investigator was established in 1973. The Correctional Investigator is independent of the Correctional Service of Canada and has a mandate to function as an ombudsman for federal offenders.
2. In October 2007, the Public Service Commission (PSC) tabled an audit report on the staffing activities of the Office of the Correctional Investigator (OCI). The report concluded that the majority of appointments reviewed did not comply with the *Public Service Employment Act* (PSEA), relevant policies and/or the appointment values. A staffing pattern existed at the OCI that gave individuals an unfair advantage in indeterminate selection processes due to prior experience at the OCI. As well, the OCI had done little preliminary work towards implementing its corporate human resources plan, and had not implemented its monitoring activities to ensure that appointment-related decisions respected the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness. As a result of the audit, the PSC imposed a condition on the OCI's delegated appointment authorities.
3. The objective of this follow-up audit was to determine whether the OCI had responded adequately to the PSC's recommendations from the October 2007 audit report. The follow-up audit covered the period from October 1, 2007 to March 31, 2009.
4. Our follow-up audit concluded that the OCI has responded adequately to the recommendations made in our 2007 report. The OCI has improved its staffing systems and practices over the past two years. We found no evidence of the previous staffing pattern. We found that all appointments we reviewed were based on merit. Through the implementation of a human resources integrated plan and a monitoring approach, the OCI has created an environment that supports the PSEA's appointment values.
5. As a result of the follow-up audit findings, which demonstrate improvement in the OCI's staffing framework and activities, the PSC has removed the condition it imposed in 2007 on the OCI's delegated appointment authorities.

Introduction

6. The role of the Correctional Investigator was established in 1973. The *Corrections and Conditional Release Act* (Part III), proclaimed in November 1992, is the current enabling legislation. The Correctional Investigator is independent of the Correctional Service of Canada (CSC) and has a mandate to function as an ombudsman for federal offenders. The Correctional Investigator may initiate an investigation on receipt of a complaint by or on behalf of an offender. In addition to addressing individual complaints, the Correctional Investigator also has the responsibility to review and make recommendations on the CSC's policies and procedures to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed. This work is detailed in the Office of the Correctional Investigator's (OCI) Annual Report to Parliament.
7. The Correctional Investigator of Canada is appointed by the Governor in Council and heads the OCI. The incumbent was appointed effective April 1, 2004. As of April 2009, the OCI had 24 employees, all reporting to the position of the Executive Director and General Counsel, who in turn reports to the Correctional Investigator. The majority of employees are investigative staff.
8. The OCI does not have its own corporate human resources unit. It uses the services of Public Safety Canada and of the Staffing and Assessment Services Branch within the Public Service Commission (PSC), on a cost recovery basis, for advice and services related to staffing. As of December 2008, the PSC was the sole service provider for staffing activities to the OCI.
9. In October 2007, the PSC tabled an audit report on the staffing activities of the OCI. We examined 10 appointments completed during the period from April 2004 to December 2006 and concluded that the majority of these appointments did not comply with the *Public Service Employment Act* (PSEA), relevant policies and/or the appointment values. Our audit revealed a staffing pattern at the OCI that gave individuals an unfair advantage in indeterminate selection processes due to prior experience at the OCI. This prior experience was acquired through casual employment, temporary help agencies, long-term acting appointments or Interchange Canada. We found that the OCI had done little preliminary work towards implementing its corporate human resources plan and had not implemented monitoring activities to ensure that appointment-related decisions respected the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness.
10. As a result, in 2007 the PSC placed a condition on the OCI's delegated appointment authorities. The OCI was required to submit quarterly progress reports to the PSC, which closely monitored staffing activities until it was satisfied with the integrity of the OCI's staffing activities.

Focus of the follow-up audit

11. The objective of this follow-up audit was to determine whether the Office of the Correctional Investigator (OCI) had responded adequately to the Public Service Commission's (PSC) recommendations in the October 2007 audit report.
12. The follow-up audit covered the period from October 1, 2007 to March 31, 2009. The follow-up audit activities consisted of interviews with the OCI's Director of Corporate Planning and Services, senior level executives involved in staffing activities and human resources advisors at the PSC as service provider to the OCI. We examined five appointment processes that resulted in six appointments. In addition, we reviewed documents regarding staffing activities at the OCI, such as plans, policies and reports.
13. For more information, refer to the **About the follow-up audit** section at the end of this report.

Observations

Staffing practices have improved

14. We expected the Office of the Correctional Investigator (OCI) to ensure that every appointment and appointment process complies with the *Public Service Employment Act* (PSEA), other governing authorities and with the Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) signed with the Public Service Commission (PSC). We also expected that every appointment-related decision respect the core values of merit and non-partisanship and the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness. We also expected that, when a non-advertised process is used, the rationale is on file and demonstrates how the process meets the established criteria and the appointment values.
15. We examined five appointment processes that resulted in six appointments. We examined two advertised processes that resulted in three appointments and three non-advertised processes that resulted in three appointments.
16. Section 30 of the PSEA establishes that appointments must be made on the basis of merit and free of political influence. Merit is met when the PSC is satisfied that the person to be appointed meets the essential qualifications in the Statement of Merit Criteria as established by the deputy head; and, if relevant, any other asset qualifications, operational requirements and organizational needs identified in the Statement of Merit Criteria. We found that all six appointments demonstrated that merit had been met.

17. We found that all three appointments made from advertised processes complied with the PSEA, other governing authorities and with the ADAI signed with the PSC.
18. For the three non-advertised processes made during the summer of 2008, we found that the rationales were on file, discussed values and adhered to the OCI's criteria for the use of non-advertised appointment processes. In all three appointments, merit was met. Although the values were discussed, we found that all three appointments from the external non-advertised processes compromised staffing values. The OCI had initially conducted advertised processes that were unsuccessful. Afterwards, the OCI appointed three candidates using external non-advertised processes. We observed that for all three appointments, the linguistic profiles were altered from the initial advertised processes to match the linguistic profile of the appointed candidates. When changing this essential qualification, the OCI jeopardized the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness because the use of non-advertised processes limited access to other potential candidates who could have applied under the initial linguistic profile. The OCI had acknowledged that this approach was done merely as an interim measure and has since improved its staffing practices.
19. For example, following the external non-advertised processes, we found that as of August 2008, the OCI had expanded its search for various linguistic profiles in its Statements of Merit Criteria in all of its advertised processes. As well, the OCI developed competency profiles for all groups and levels and used generic Statements of Merit Criteria in order to staff positions related to investigative work. This practice should allow the OCI to attract more successful candidates and create pools of qualified candidates, while respecting the guiding values.
20. We noted that the OCI still uses short-term hiring practices, such as casual employment, to deal with its backlog of complaints. The use of non-advertised processes, Interchange Canada, casuals or term arrangements is justified in the OCI's short-term staffing strategy. We found no misuse of the Interchange Canada program for the period under review.
21. In our October 2007 report, we were concerned with the staffing pattern at the OCI. We found situations in which successful candidates who had prior experience at the OCI were given an unfair advantage in appointment processes. We found no such situations for the period under review.

A monitoring approach is in place

22. We expected the Correctional Investigator to have implemented a staffing monitoring system to assess progress achieved against planned results and to have identified and responded to areas of risk.
23. We found that the OCI had implemented a monitoring approach with both formal and informal measures in order to make better planning decisions and to respond to areas of risk. For example, the OCI is now using a position-based tracking sheet and is monitoring the status of pools of qualified candidates. The OCI is adjusting its planning accordingly to better manage risks. Furthermore, appointment-related decisions and practices are a standing item at regular management and staff meetings.
24. We expected the Correctional Investigator to ensure that a qualified human resources advisor would be accessible to sub-delegated managers to provide expert advice and to play a challenge function; and that sub-delegated managers and the human resources advisor would clearly understand their role. Like many other small organizations, the OCI relies on a larger organization for the provision of human resources services.
25. We found that the OCI had put in place a memorandum of understanding (MOU) with the PSC in December 2008 for the delivery of human resources services. In this MOU, roles and responsibilities regarding staffing were defined. Our interviews and our review of appointment files revealed that the OCI's service provider, the PSC, provided advice and contributed to improving the OCI's staffing system and practices, including monitoring. We also found evidence of a challenge function by the PSC. We noted that the service provider has a standardized approach to maintaining the appointment files with the use of a checklist, thus ensuring that all required documentation is on file.
26. Moreover, as a condition to its delegation, the OCI submitted quarterly progress reports to the PSC on its appointment-related decisions and progress made on the PSC's 2007 recommendations.

The Office of the Correctional Investigator's human resources plan is aligned with operational requirements

27. We expected the OCI to have established and implemented a human resources plan that included a staffing strategy linked to its operational and business plans and that supported a sub-delegated manager's ability to make appointment decisions in accordance with the appointment values.
28. The OCI updated its Human Resources Integrated Plan in September 2008. This plan includes a staffing strategy. We noted that the OCI's plan addresses most of the important issues. For further improvement, the OCI may want to consider integrating its monitoring approach with its human resources plan in order to be better informed of the progress made against its objectives.
29. We found that the OCI had made improvements to its staffing strategy. In our October 2007 report, we found that the staffing strategy pre-determined the outcome of appointment processes, specifically for appointments made using external non-advertised processes. We found no such situations for the period under review. As per its long-term staffing strategy, the OCI launched several external and internal advertised processes to create pools of candidates.
30. To avoid relying on non-advertised processes, the OCI reviewed job descriptions, developed generic Statements of Merit Criteria based on competencies and expanded its linguistic profiles.
31. The organizational structure was updated to encourage career progression and retention. The OCI recruited through student employment programs. The OCI is currently discussing establishing a developmental program pertaining to investigative work.

Conclusion

32. Our follow-up audit concluded that the Office of the Correctional Investigator (OCI) has responded adequately to the recommendations made in our 2007 report. The OCI has improved its staffing systems and practices over the past two years. We found no evidence of the previous staffing pattern. We found that all appointments we reviewed were based on merit. Through the implementation of a human resources integrated plan and a monitoring approach, the OCI has created an environment that supports the *Public Service Employment Act's* appointment values.

The Public Service Commission has removed remedial measures

As a result of this follow-up audit, the Public Service Commission has removed the condition it imposed in 2007 on the Office of the Correctional Investigator's delegated appointment authorities.

***Office of the Correctional Investigator response.** We are pleased with the results of the follow-up audit of the Public Service Commission (PSC), which recognizes the concerted efforts and commitment made by the managers of the Office of the Correctional Investigator (OCI) to strengthen its human resources management practices, specifically in regard to staffing and the adherence to the Public Service Employment Act and its values and principles. It is clear that we now have the strategies in place to ensure this commitment on an ongoing basis.*

Although not stated in the report, we appreciate as well that the PSC recognizes the particular staffing challenges faced by OCI managers in ensuring a full complement of investigative staff in order to fulfil its important mandate. These challenges include separate employer status; the inability to second individuals from the core public administration and the concomitant reliance on Interchange Canada Agreements; the limitations of the Welfare and Programs Group; and, limited vertical mobility opportunities for staff.

About the follow-up audit

Objective

The objective of this follow-up audit was to determine whether the Office of the Correctional Investigator (OCI) had responded adequately to the Public Service Commission's (PSC) recommendations from the October 2007 audit report.

Scope and approach

The follow-up audit covered the period from October 1, 2007 to March 31, 2009. The follow-up audit activities consisted of interviews with the OCI's Director of Corporate Planning and Services and senior level executives involved in staffing activities and human resources advisors at the PSC as service provider to the OCI. We examined five appointment processes that results in six appointments. In addition, we reviewed documents regarding staffing activities at the OCI, such as plans, policies and reports.

Table 1: Overview of audited files

Type of process and appointments	Number of appointments audited
Internal Advertised	
➤ Indeterminate	1
External Advertised	
➤ Indeterminate	2
Total advertised appointments	3
External Non-advertised	
➤ Indeterminate and term	3
Total non-advertised appointments	3
Total	6

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

Criteria

We drew the following follow-up audit criteria from the Staffing Management Accountability Framework (SMAF), as well as the Appointment Delegation and Accountability Instrument signed by the Correctional Investigator and the PSC. We expected to find the following:

- the OCI has undertaken human resources planning that is integrated with business planning to enable it to identify current and future human resources needs and has a set of policies that guide the organization in its appointment processes.
- the OCI has a management framework based on the SMAF provided by the PSC. It ensures that:
 - the OCI has processes, sufficient information and human resources expertise to support timely appointment-related decision-making;
 - roles, responsibilities and accountabilities for appointment-related authorities are defined, communicated and understood by sub-delegated officials, and;
 - sub-delegated officials have received training, have access to appropriate advice and have the tools to exercise their appointment-related authorities.
- the OCI has a process to track and monitor the overall performance of the OCI's appointments and appointment-related authorities that are consistent with planning and, when required, staffing processes, programs and practices are adjusted.
- the OCI's appointments and appointment processes comply with the *Public Service Employment Act*, other governing authorities and policies and the instrument of delegation signed with the PSC.
- the OCI's reporting requirements to the PSC and information provided in quarterly reports is accurate and reliable.

Audit team

Acting Vice-President, Audit, Evaluation and Studies Branch:

Jean Ste-Marie

Director General, Departmental Audits Directorate:

Dena Palamedes

Director, Departmental Audits Directorate:

Denise Coudry-Batalla

Audit Manager:

Jacques Lemire

Auditors:

Nathalie Crégheur

Kandice Fong

Erica Moores

Glossary

Active monitoring (Surveillance active)

An on-going process of gathering and analyzing information to assess staffing performance and provide an early indication if adjustments are required to staffing approaches.

Advertised appointment process (Processus de nomination annoncé)

When persons in the area of selection are informed of and can apply to an appointment opportunity.

Appointment (Nomination)

An action taken under the *Public Service Employment Act* (PSEA) to hire or promote someone.

Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) (Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination – IDRN)

The formal document by which the Public Service Commission delegates its authorities to deputy heads. It identifies authorities, any conditions related to the delegation and sub-delegation of these authorities and how deputy heads will be held accountable for the exercise of their delegated authorities.

Casual employment (Emploi occasionnel)

A short-term employment option to hire someone. Under the *Public Service Employment Act* (PSEA), a casual worker cannot work more than 90 working days in one calendar year in a given organization, with the exception of the Office of the Chief Electoral Officer, where, in certain circumstances, the maximum period is 165 working days in one calendar year. The provisions of the PSEA, such as the merit requirement, do not apply to casual workers.

Essential qualifications (Qualifications essentielles)

Qualifications necessary for the work to be performed and that must be met in order for a person to be appointed. These include education, experience, occupational certification, knowledge, abilities and skills, aptitudes, personal suitability and official language proficiency.

External appointment process (Processus de nomination externe)

A process in which persons may be considered, whether or not they are employed in the public service.

Internal appointment process (Processus de nomination interne)

A process for making one or more appointments for which only persons employed in the public service may be considered.

Interchange Canada (Échanges Canada)

Interchange Canada is a learning and leadership development program that promotes employee assignments between the federal public service and organizations in other sectors both within Canada and internationally.

Linguistic profile (Language proficiency) (Profil linguistique)

The language requirements of a bilingual position and the proficiency level required in the second official language for reading, writing and oral interaction.

Merit criteria (Critères de mérite)

Essential qualifications as well as other merit criteria. Essential qualifications are those necessary for the work to be performed; they must be met in order for a person to be appointed. The other merit criteria can include any additional current or future asset qualifications, operational requirements or organizational needs, as established by the deputy head. The sub-delegated manager decides whether to apply the other criteria when making an appointment.

Non-advertised appointment process (Processus de nomination non annoncé)

An appointment process that does not meet the criteria for an advertised appointment process.

Staffing activities (Activités de dotation)

Staffing activities include appointments to and from within to the public service, deployments, assignments and secondments.

Processus de nomination externe (External appointment process)
Processus auquel peut prendre part quiconque travaille ou non à la fonction publique.

Processus de nomination interne (Internal appointment process)
Processus permettant de procéder à une ou à plusieurs nominations uniquement parmi les personnes employées dans la fonction publique.

Processus de nomination non annoncé (Non-advertised appointment process)
Processus de nomination ne répondant pas aux critères relatifs à un processus de nomination annoncé.

Profil linguistique (Linguistic profile)
Exigences linguistiques d'un poste bilingue et niveau de compétence dans la seconde langue officielle requis pour la compréhension de l'écrit, l'expression écrite et l'interaction orale.

Qualifications essentielles (Essential qualifications)
Qualifications requises pour le travail à accomplir et que la personne doit posséder pour pouvoir être nommée. Elles comprennent les études, l'expérience, l'accréditation professionnelle, les connaissances, les compétences, les aptitudes, les qualités personnelles et les exigences linguistiques.

Surveillance active (Active monitoring)
Processus continu de collecte et d'analyse d'information destiné à évaluer le rendement en matière de dotation et à déceler les premiers signes indiquant que des ajustements sont nécessaires.

Activités de dotation (Staffing activities)

Les activités de dotation incluent les nominations externes et internes à la fonction publique, les mutations, les affectations et les détachements.

Critères de mérite (Merit criteria)

Qualifications essentielles et tout autre critère de mérite. Les qualifications essentielles sont nécessaires à l'accomplissement du travail, et un candidat doit les posséder pour être nommé à un poste. Les autres critères de mérite peuvent comprendre toute autre qualification considérée comme un atout, à l'heure actuelle ou à l'avenir, en ce qui a trait aux exigences opérationnelles ou aux besoins organisationnels, déterminés par l'administrateur général. Le gestionnaire subdélégué peut décider d'appliquer ou non les autres critères au moment de procéder à une nomination.

Echanges Canada (Interchange Canada)

Echanges Canada est un programme d'apprentissage et de perfectionnement en leadership qui favorise l'affectation de personnel entre la fonction publique fédérale et des organismes des autres secteurs, tant au Canada qu'à l'échelle internationale.

Emploi occasionnel (Casual employment)

Possibilité d'embaucher une personne à court terme. Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), le travailleur occasionnel ne peut, au cours d'une année civile, travailler dans une organisation donnée plus de 90 jours, exception faite du Bureau du directeur général des élections où, dans certains cas, la période maximale est de 165 jours par année civile. Les dispositions de la LEFP, par exemple l'exigence en matière de mérite, ne s'appliquent pas aux travailleurs occasionnels.

Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN)

(Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI))

Document officiel par lequel la Commission de la fonction publique délègue ses pouvoirs de nomination et ses pouvoirs connexes aux administrateurs généraux. Il détermine les pouvoirs, toute condition liée à la délégation et à la subdélégation de ces pouvoirs, et la façon dont les administrateurs généraux seront tenus responsables de leurs pouvoirs délégués.

Nomination (Appointment)

Mesure prise en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* pour embaucher ou promouvoir une personne.

Processus de nomination annoncé (Advertised appointment process)

Processus dont sont informées les personnes dans la zone de sélection, ce qui leur permet de poser leur candidature.

Équipe de vérification

Vice-président intérimaire, Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études :

Jean Ste-Marie

Directrice générale, Direction des vérifications ministérielles :

Dena Palamedes

Directrice, Direction des vérifications ministérielles :

Denise Coudry-Batala

Gestionnaire de vérification :

Jacques Lemire

Vérificateurs :

Nathalie Créghneur

Kandice Fong

Erica Moores

- Nous avons tiré les critères de vérification de suivi ci-après du Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (CRGD), ainsi que de l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signés par le BEC et la CFP. Nous nous attendons à ce que:
- le BEC ait entrepris une planification des ressources humaines intégrée à la planification des activités lui permettant de cerner ses besoins actuels et futurs en matière de ressources humaines et ait un ensemble de politiques guidant l'organisation dans ses processus de nomination.
 - le BEC ait un cadre de gestion reposant sur le CRGD fourni par la CFP. Au termes de ce cadre:
 - le BEC dispose de processus et de suffisamment d'informations et d'expertise en matière de ressources humaines pour appuyer la prise de décisions éclairées en matière de nominations;
 - les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles liés aux pouvoirs de nomination sont définis, communiqués et compris par les personnes subdélégées;
 - les personnes auxquelles des pouvoirs ont été subdélégés ont reçu la formation nécessaire, ont accès à des conseils appropriés et disposent des outils nécessaires pour exercer leurs pouvoirs en matière de dotation.
 - le BEC dispose d'un processus pour effectuer le suivi et de surveillance du rendement global de ses pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes, conformément à la planification, et au besoin, adapte ses processus, programmes et pratiques en matière de dotation.
 - les nominations et les processus de nomination respectent les dispositions de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, les politiques et les autres autorisations en vigueur ainsi que l'Instrument de délégation signé avec la CFP.
 - le BEC se conforme aux exigences de la CFP en matière de rapports et que l'information fournie dans les rapports trimestriels soit exacte et fiable.

À propos de la vérification de suivi

Objectif

La présente vérification de suivi visait à déterminer si le Bureau de l'Enquêteur correctionnel (BEC) avait donné suite de façon appropriée aux recommandations formulées dans le rapport de vérification de la Commission de la fonction publique (CFP) publié en octobre 2007.

Portée et approche

La vérification de suivi portait sur la période du 1^{er} octobre 2007 au 31 mars 2009. Les activités liées à la vérification de suivi ont consisté en des entrevues avec le directeur des services corporatifs et de la planification du BEC, les cadres supérieurs associés aux activités de dotation et les conseillers en ressources humaines de la CFP, à titre de fournisseur de services en dotation pour le BEC. Nous avons examiné cinq processus de nomination qui ont donné lieu à six nominations. De plus, nous avons analysé des documents relatifs aux activités de dotation au BEC, tels que des plans, des politiques et des rapports.

Tableau 1 : Aperçu des dossiers vérifiés

Types de processus et de nominations		Nombre de nominations vérifiées
Processus internes annoncés	> Période indéterminée	1
Processus externe annoncé	> Période indéterminée	2
Total des nominations annoncées		3
Processus externes non annoncés	> Période indéterminée et durée déterminée	3
Total des nominations non annoncées		3
Total		6

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

La Commission de la fonction publique a retiré les mesures correctives

À la suite de la présente vérification de suivi, la Commission de la fonction publique a retiré la condition qu'elle avait imposée, en 2007, au Bureau de l'Enquêteur correctionnel concernant les pouvoirs de nomination délégués.

Réponse du Bureau de l'Enquêteur correctionnel : Nous sommes heureux de constater les résultats de la vérification menée par la Commission de la fonction publique (CFP) et la reconnaissance de l'engagement et travail des gestionnaires du Bureau de l'Enquêteur correctionnel (BEC) afin d'améliorer les pratiques en gestion des ressources humaines surtout dans le domaine de la dotation et de l'adhérence à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, ses valeurs et principes. Nous croyons avoir les stratégies requises afin d'assurer cet engagement à long terme.

Même si ce n'est pas noté dans ce rapport, nous apprécions la reconnaissance de la CFP en ce qui a trait aux défis particuliers en dotation pour les gestionnaires du BEC afin d'assurer un effectif complet d'enquêteurs et de rencontrer notre mandat important. À titre d'exemple: le statut d'employeur distinct; ne pas pouvoir offrir des affectations aux employés de l'administration publique centrale et le besoin concomitant d'initier des ententes d'Echanges Canada; les restrictions associées au groupe des Programmes de bien-être social; et les possibilités d'avancement de carrière peu nombreuses pour les employés.

Conclusion

32. La vérification de suivi nous a permis de conclure que le Bureau de l'Enquêteur correctionnel (BEC) a donné suite de façon appropriée aux recommandations formulées dans notre rapport de 2007. Le BEC a amélioré ses systèmes et ses pratiques de dotation au cours des deux dernières années. Nous n'avons trouvé aucune indication de l'ancienne tendance en matière de dotation. Nous avons constaté que toutes les nominations examinées étaient fondées sur le mérite. En mettant en œuvre un plan intégré des ressources humaines et un système de surveillance, le BEC a créé un environnement qui favorise le respect des valeurs de nomination de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

26. En outre, comme condition de sa délégation, le BFC a soumis des rapports d'étape trimestriels à la CFP sur ses décisions relatives aux nominations et sur les progrès qu'il a réalisés par suite des recommandations de la CFP formulées en 2007.

Le plan des ressources humaines du Bureau de l'Enquêteur correctionnel est aligné sur les exigences opérationnelles

27. Nous nous attendions à ce que le BFC établisse et mette en œuvre un plan des ressources humaines comprenant une stratégie de dotation liée à son plan opérationnel et à son plan d'activités, permettant aux gestionnaires subdélégués de prendre des décisions de nomination qui sont conformes aux valeurs de nomination.
28. En septembre 2008, le BFC a mis à jour son plan intégré des ressources humaines. Ce plan comprend une stratégie de dotation. Nous avons observé que le plan du BFC aborde la plupart des sujets importants. Pour s'améliorer encore davantage, le BFC pourrait envisager d'intégrer son système de surveillance à son plan des ressources humaines afin de mieux s'informer des progrès accomplis au regard de ses objectifs.
29. Nous avons constaté que le BFC avait amélioré sa stratégie de dotation. Dans notre rapport d'octobre 2007, nous avions souligné que la stratégie de dotation déterminait d'avance le résultat des processus de nomination, plus particulièrement en ce qui concernait les nominations effectuées à l'aide des processus externes non annoncés. Nous n'avons relevé aucune situation de ce genre pour la période visée par l'examen. Conformément à sa stratégie de dotation à long terme, le BFC a lancé plusieurs processus annoncés, internes et externes, dans le but de créer des bassins de candidats.
30. Afin d'éviter le recours aux processus non annoncés, le BFC a passé en revue ses descriptions de travail, a élaboré des énoncés de critères de mérite génériques fondés sur les compétences et a élargi ses profils linguistiques.
31. La structure organisationnelle a été mise à jour pour favoriser l'avancement professionnel et le maintien en poste. Le BFC a recruté en ayant recours aux programmes d'emploi pour étudiants. Il examine la possibilité de créer un programme de perfectionnement relatif au travail d'enquête.

20. Nous avons remarqué que le BCC utilisait encore des pratiques d'embauche à court terme, comme le travail occasionnel, pour régler le retard qu'il accusait dans le traitement des plaintes. Le recours aux processus non annoncés, au programme Échanges Canada, à l'embauche d'employés occasionnels ou de personnes nommées pour une durée déterminée est justifié dans le cadre de la stratégie de dotation à court terme du BCC. Nous n'avons trouvé aucun recours abusif au programme Échanges Canada pour la période visée par l'examen.
21. Dans notre rapport d'octobre 2007, nous avons exprimé des préoccupations au sujet de la tendance en matière de dotation que nous avons décelée au BCC. Nous avons observé que dans certaines situations, les candidats retenus qui avaient acquis de l'expérience au BCC se voyaient accorder un avantage injuste lors des processus de nomination. Nous n'avons relevé aucune situation de ce genre pour la période faisant l'objet de l'examen.
22. Nous nous attendions à ce que l'enquêteur correctionnel mette en œuvre un système de surveillance de la dotation permettant d'évaluer les progrès accomplis en fonction des résultats prévus, de cibler les domaines à risque et d'y réagir.
23. Nous avons constaté que le BCC avait mis en place un système de surveillance assorti de mesures officielles et non officielles afin de prendre de meilleures décisions quant à la planification et de réagir aux domaines à risque. À titre d'exemple, le BCC utilise maintenant une feuille de suivi concernant les postes et surveille l'état des bassins de candidats qualifiés. Le BCC adapte sa planification en conséquence afin de mieux gérer les risques. En outre, la question des pratiques et des décisions relatives aux nominations figure de façon permanente à l'ordre du jour des réunions des gestionnaires et du personnel, qui ont lieu régulièrement.
24. Nous nous attendions à ce que l'enquêteur correctionnel s'assure qu'un conseiller en ressources humaines qualifié puisse fournir des conseils éclairés aux gestionnaires subdélégués et exercer une fonction de remise en question. Nous nous attendions aussi à ce que ces gestionnaires subdélégués et le conseiller en ressources humaines comprennent clairement leur rôle. À l'instar de bien d'autres petites organisations, le BCC s'en remet à une grande organisation pour assurer la prestation des services de ressources humaines.
25. Nous avons constaté que le BCC avait établi, en décembre 2008, un protocole d'entente avec la CFP portant sur la prestation des services de ressources humaines. Ce protocole précisait les rôles et responsabilités concernant la dotation. Les entrevues que nous avons effectuées et l'examen que nous avons fait des dossiers de nomination ont révélé que le fournisseur de services du BCC, c'est-à-dire la CFP, prodiguait des conseils et contribuait à améliorer les pratiques et le système de dotation du BCC, y compris la surveillance. Nous avons également trouvé de la documentation attestant d'une fonction de remise en question exercée par la CFP. Nous avons constaté que le fournisseur de services dispose d'une

15. Nous avons examiné cinq processus qui ont donné lieu à six nominations. Nous avons examiné deux processus annoncés qui ont mené à trois nominations et trois processus non annoncés qui ont produit trois nominations.
16. Selon l'article 30 de la LEFP, les nominations doivent être fondées sur le mérite et être indépendantes de toute influence politique. Une nomination est fondée sur le mérite lorsque la CFP est convaincue que la personne nommée possède les qualifications essentielles figurant dans l'énoncé des critères de mérite, comme elles ont été établies par l'administrateur général. Le cas échéant, la personne doit posséder également les autres qualifications constituant un atout, les exigences opérationnelles et les besoins organisationnels mentionnés dans ledit énoncé. Nous avons constaté que dans le cas des six nominations, le respect du principe du mérite avait été démontré.
17. Nous avons relevé que les trois nominations effectuées dans le cadre de processus annoncés étaient conformes à la LEFP, aux politiques et aux autres autorisations en vigueur ainsi qu'à l'IDRN signé avec la CFP.
18. Pour ce qui est des trois processus non annoncés qui se sont déroulés à l'été 2008, nous avons observé que des justifications avaient été versées au dossier, que celles-ci faisaient état des valeurs et respectaient les critères du BFC en ce qui concerne le recours aux processus de nomination non annoncés. Le principe du mérite a été respecté dans le cas des trois nominations. Bien que les valeurs aient fait l'objet d'un examen, nous avons remarqué que les trois nominations découlant des processus externes non annoncés mettaient en péril les valeurs de dotation. Au départ, le BFC avait mené des processus annoncés qui n'ont pas porté fruit. Par la suite, il a nommé trois candidats au moyen de processus externes non annoncés. Nous avons constaté que les profils linguistiques concernant les trois nominations avaient été modifiés par rapport aux processus initialement annoncés pour correspondre aux profils linguistiques des candidats nommés. En changeant cette qualification essentielle, le BFC a compromis les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité parce que l'utilisation de processus non annoncés restreint l'accès aux autres candidats potentiels qui auraient pu postuler dans le cadre du profil linguistique initial. Le BFC a reconnu que cette démarche constituait uniquement une mesure interimaire, et il a depuis amélioré ses pratiques de dotation.
19. À titre d'exemple, à la suite des processus externes non annoncés, nous avons observé qu'en août 2008, le BFC avait étendu sa recherche de divers profils linguistiques dans ses énoncés de critères de mérite à tous ses processus annoncés. En outre, le BFC a élaboré des profils de compétences pour tous les groupes et niveaux. Il a aussi utilisé des énoncés généraux de critères de mérite afin de doter des postes liés au travail d'enquête. Cette pratique devrait permettre au BFC d'attirer davantage de candidats compétents et de créer des bassins de candidats qualifiés, tout en respectant les valeurs directrices.

Objectif de la vérification de suivi

10. En conséquence, la CFP a imposé, en 2007, une condition relative aux pouvoirs de nomination délégués. Le BFC était tenu de soumettre des rapports d'étape trimestriels à la CFP. Celle-ci a surveillé étroitement ses activités de dotation jusqu'à ce qu'elle soit convaincue de l'intégrité des activités de dotation menées par le BFC.

Observations

11. La présente vérification de suivi visait à déterminer si le Bureau de l'Enquêteur correctionnel (BEC) avait donné suite de façon appropriée aux recommandations formulées dans le rapport de vérification de la Commission de la fonction publique (CFP) publié en octobre 2007.
12. La vérification de suivi portait sur la période du 1^{er} octobre 2007 au 31 mars 2009. Les activités liées à la vérification de suivi ont consisté en des entrevues avec le directeur des services corporatifs et de la planification du BEC, les cadres supérieurs associés aux activités de dotation et les conseillers en ressources humaines de la CFP, à titre de fournisseur de services en dotation pour le BEC. Nous avons examiné cinq processus de nomination qui ont donné lieu à six nominations. De plus, nous avons analysé des documents ayant trait aux activités de dotation au BEC, tels que des plans, des politiques et des rapports.
13. Pour plus de renseignements, veuillez consulter la section portant sur la **vérification de suivi** à la fin du présent rapport.
14. Nous nous attendions à ce que le Bureau de l'Enquêteur correctionnel (BEC) s'assure que chaque nomination et processus de nomination soit conforme à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LFPF), aux politiques et aux autres autorisations en vigueur et à l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) signé avec la Commission de la fonction publique (CFP). Nous nous attendions également à ce que chaque décision relative au processus de nomination respecte les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité politique et les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité. Nous souhaitions aussi que lors du recours à un processus non annoncé, la justification soit versée au dossier et démontre comment le processus satisfaisait aux critères établis et aux valeurs de nomination.

Les pratiques de dotation se sont améliorées

6. Le rôle de l'enquêteur correctionnel a été établi en 1973. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (partie III), promulguée en novembre 1992, constitue la loi habilitante de l'organisation. L'enquêteur correctionnel est indépendant du Service correctionnel du Canada (SCC). Son mandat consiste à agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. L'enquêteur correctionnel peut entreprendre une enquête après avoir reçu une plainte présentée par un délinquant ou déposée en son nom. En plus d'être responsable du traitement des plaintes individuelles, l'enquêteur correctionnel est chargé d'examiner les politiques et les procédures du SCC et de formuler des recommandations à cet égard. Il s'agit pour lui de veiller à ce que les problèmes systémiques soient détectés et réglés de façon appropriée. Ce travail est expliqué en détail dans le rapport annuel du Bureau de l'Enquêteur correctionnel (BEC) déposé au Parlement.
7. L'enquêteur correctionnel du Canada est nommé par le gouverneur en conseil et dirige le BEC. La personne titulaire de ce poste a été nommée le 1^{er} avril 2004. En avril 2009, le BEC comptait 24 employés. Tous relèvent du directeur exécutif et avocat général qui, à son tour, relève de l'enquêteur correctionnel. La majorité du personnel est associée aux enquêtes.
8. Le BEC ne possède pas sa propre unité des ressources humaines pour obtenir des conseils et des services en matière de dotation. Le BEC utilise les services de Sécurité publique Canada et ceux de la Direction générale des services de dotation et d'évaluation de la Commission de la fonction publique (CCFP), selon le principe du recouvrement des coûts. En décembre 2008, la CFP était le fournisseur de services exclusif du BEC en ce qui concerne les activités de dotation.
9. En octobre 2007, la CFP a déposé un rapport de vérification portant sur les activités de dotation du BEC. Nous avons examiné 10 nominations effectuées durant la période d'avril 2004 à décembre 2006. Nous avons conclu que la majorité de ces nominations n'étaient conformes ni à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), ni aux lignes directrices pertinentes, ni aux valeurs de nomination. La vérification a permis de déceler une tendance en matière de dotation au sein du BEC. Cette tendance conférait à des personnes un avantage injuste, en raison de leur expérience antérieure au BEC, dans les processus de sélection en vue d'occuper des postes pour une période indéterminée. Cette expérience préalable fut acquise dans le cadre d'un emploi occasionnel, d'un contrat d'agence de placement temporaire ou d'une nomination intérimaire à long terme, ou à titre de participant au programme Échanges Canada. Nous avons constaté que le BEC avait entrepris très peu de travaux préliminaires pour concrétiser son plan organisationnel des ressources humaines. Ses activités de surveillance n'avaient pas été mises en œuvre de façon à assurer que les décisions de nomination respectent les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité.

1. Le rôle de l'enquêteur correctionnel a été établi en 1973. L'enquêteur correctionnel est indépendant du Service correctionnel du Canada. Son mandat consiste à agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale.
2. En octobre 2007, la Commission de la fonction publique (CFP) a déposé un rapport de vérification portant sur les activités de dotation du Bureau de l'Enquêteur correctionnel (BEC). On y concluait que la majorité des nominations examinées n'étaient conformes ni à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), ni aux lignes directrices pertinentes, ni aux valeurs de nomination. Il existait au sein du BEC une tendance en matière de dotation qui conférerait à des personnes un avantage injuste, en raison de leur expérience antérieure au BEC, dans les processus de sélection en vue d'occuper des postes pour une période indéterminée. En outre, le BEC avait entrepris très peu de travaux préliminaires pour concrétiser son plan organisationnel des ressources humaines. Ses activités de surveillance n'avaient pas été mises en œuvre de façon à assurer que les décisions de nomination respectaient les valeurs directrices que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité. À la suite de la vérification, la CFP a imposé au BEC une condition relative aux pouvoirs de nomination délégués.
3. La présente vérification de suivi visait à déterminer si le BEC avait donné suite de façon appropriée aux recommandations formulées dans le rapport de vérification de la CFP publié en octobre 2007. La vérification de suivi portait sur la période du 1^{er} octobre 2007 au 31 mars 2009.
4. La vérification de suivi nous a permis de conclure que le BEC a donné suite de façon appropriée aux recommandations formulées dans notre rapport de 2007. Le BEC a amélioré ses systèmes et pratiques de dotation au cours des deux dernières années. Nous n'avons trouvé aucune indication de l'ancienne tendance en matière de dotation. Nous avons constaté que toutes les nominations examinées étaient fondées sur le mérite. En mettant en œuvre un plan intégré des ressources humaines et un système de surveillance, le BEC a créé un environnement qui favorise le respect des valeurs de nomination de la LEFP.
5. Par suite des conclusions de la vérification de suivi, qui démontrent une amélioration des activités et du cadre de dotation du BEC, la CFP a retiré la condition relative aux pouvoirs de nomination délégués qu'elle avait imposée en 2007.

Table des matières

Résumé	3
Introduction	4
Objectif de la vérification de suivi	5
Observations	5
Les pratiques de dotation se sont améliorées.....	5
Un système de surveillance est en place.....	7
Le plan des ressources humaines du Bureau de l'Enquêteur correctionnel est aligné sur les exigences opérationnelles.....	8
Conclusion	9
La Commission de la fonction publique a retiré les mesures correctives	10
À propos de la vérification de suivi	11
Glossaire	14

Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés
conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification
de la Commission de la fonction publique du Canada.

**Vérification de suivi auprès
du Bureau de l'Enquêteur
correctionnel**

**Rapport de la Commission de la fonction
publique du Canada**

Octobre 2009



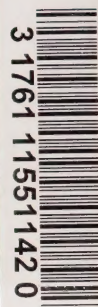
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également accessible sur notre
site Web à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue SC3-125/2009
ISBN 978-1-100-50114-7

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2009



Octobre 2009

Rapport de la Commission de la fonction
publique du Canada

Vérification de suivi après du Bureau de l'Enquêteur correctionnel

